

Title	日本の高齢者居住政策の歴史と自治体による公営コレクティブハウジングの事業化
Author(s)	稲見, 直子
Citation	年報人間科学. 33 P.15-P.26
Issue Date	2012-03-31
Text Version	publisher
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/7373">https://doi.org/10.18910/7373</a>
DOI	10.18910/7373
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

## 〈研究ノート〉

# 日本の高齢者居住政策の歴史と自治体による 公営コレクティブハウジングの事業化

稲見 直子

### 要旨

本稿は、2000年代初頭自治体による公営コレクティブが事業化へと至った政策的背景を明らかにし、コレクティブという暮らし方が高齢者居住政策にとってどのような意味を持ったのかを考察する。

政策的背景を考えるにあたっては、1970年代後半から1990年代後半までの高齢者居住政策を3期に分けて整理し、それぞれの時期が2000年代初頭の公営コレクティブの事業化にどのような影響を及ぼしたのかを考察した。

その結果、第Ⅱ期と第Ⅲ期が公営コレクティブの事業化を考える上で重要であることが明らかとなった。第Ⅱ期では高齢者居住政策としてシルバーハウジング制度の活用が国から自治体に推奨され、第Ⅲ期では自治体独自の高齢者居住政策の展開が可能になったことに加え、震災復興公営コレクティブの事業化が高齢者居住の新しいモデルとして注目を集めた。これらのことが2000年代初頭という時期に自治体によって相次いで公営コレクティブが事業化されたことへと結び付いていったと考えられる。

このようなコレクティブという暮らし方が高齢者居住政策の選択肢の1つとして加わったことは、高齢者居住政策にとって重要な意義があったように思われる。なぜなら、高齢者自身に自らの暮らしを考え、家族以外の他の居住者や近隣住民との共同生活を選択することを可能にさせたからである。

### キーワード

高齢者、居住、自治体、公営コレクティブハウジング、住宅政策

## 1. はじめに

2000年代初頭、高齢者居住の新たな試みとして、自治体による公営コレクティブハウジング（以下「コレクティブハウジング」を「コレクティブ」と略称）の事業化が相次いだ。コレクティブとは、スウェーデンを中心に発展してきた居住形態で、その特徴は住形態と居住様式にある。まず、住形態は1棟内あるいは1団地内において、台所・浴室・トイレが完備された個々の住戸群と、食事や娯楽といった日常生活の一部を共同化するための共有空間とが組み合わさった住宅である。居住様式の特徴としては、居住者たちがプライバシーのある生活を送りながらも、自分たちのニーズに合わせて共有空間の運営を主体的に行い、それらの活動を通して居住者がともに自分たちの住まい方を創り上げていくことを理念とする（小谷部2004）。

公営コレクティブは、高齢者の孤独感解消や孤立防止を目的として、公営住宅にコレクティブの考えが取り入れられた住宅である。住宅内には個々の住戸とは別に、台所や食堂や居間などが備わった共有空間

が設置され、そこでは居住者たちが話し合いをもとに食事会や茶話会といった活動を自主的に行っていくことが目指された。事業化された公営コレクティブには、大阪府営「門真御堂ふれあいハウジング」（2001年）、長崎県営「本原すこやか住宅」（2001年）、愛知県豊橋市営「旭本町住宅」（2001年）、埼玉県営「蕨ふれあい住宅」（2002年）、愛知県豊橋市営「池上住宅」（2002年）などがある。

では、なぜ2000年代初頭という時期に、自治体による公営コレクティブの事業化が高齢者居住政策として相次いで行われたのだろうか。本稿は、1970年代後半から1990年代後半までの高齢者居住政策の歴史を3期に分けて整理し、それぞれが2000年代初頭の公営コレクティブ事業化の上でどのような意味を持ったのかを考察する。その上で、日本の高齢者居住政策の歴史においてコレクティブという暮らし方がどのような意味を持ったのかを考察する。

なお、ここでいう「居住」とは、「住宅」とは異なる意味を持つ。広辞苑によると、「住宅」とは「人が住むための家」、「居住」とは「住まい」または「住むこと」と記されている。さらに「住まい」には、「住んでいる所」「住所」「家」の他に、「住んでいること」（傍点筆者）という意味もある。すなわち、「住宅」とは単に人が住む空間そのものを指すが、「居住」には人が住宅という空間に住み、そこで生活を営んでいるという側面を含んでいる。人は単に住宅の中にいるわけではなく、そこで食事をし、睡眠をとり、人と関わりを持ちながら暮らしているのである。したがって、「住宅」という言葉ではそうした側面を捉えられない可能性があるため、本稿では「居住」という言葉を用いて政策の歩みを考察することにしたい。

以下、日本の高齢者居住政策の歴史をみるにあたり、福祉政策と住宅政策の両面に着目する。両者の変遷をもとに高齢者居住政策の歴史を整理すると、以下の3期のように分けることができる。まず第Ⅰ期は、家族介護を前提とする三世代同居が推進された1970年代後半から1980年代半ば、続く第Ⅱ期は、同居家族の有無にかかわらず、介護が必要となっても自宅暮らし続ける「在宅暮らし」を可能とする条件整備と、福祉政策と住宅政策との連携が行われた1980年代後半、そして第Ⅲ期は自治体独自の高齢者居住政策の展開と震災復興公営コレクティブが事業化された1990年代初頭から1990年代後半である。

## 2. 日本の高齢者居住政策の歴史

### 2.1. 第Ⅰ期：1970年代後半～1980年代半ば

#### 一家族介護を前提とした三世代同居の推進

高度経済成長期最中の1960年に誕生した自民党池田勇人内閣は、前任の岸信介内閣が推し進めた税の再分配に基づく社会保障重視の政策とは異なり、雇用の創出と拡大に力点を置く成長戦略路線をとり始めた。「国民所得倍増計画」と銘打たれた彼の政策は、その名の通り、国民の所得を倍増させることで「成長を福祉に代替」（宮本2008:73）しようとしたものである。

こうした路線は、その後、1972年7月に誕生した田中角栄内閣においてより一層推し進められた。田中は地方に対しては公共事業の拡充、中小零細企業といった低生産性部門に対しては保護・規制による雇用安定の仕組みの整備、そして高生産性部門の大企業に対しては、終身雇用・年功序列慣行の確立や企業内福

利厚生 of 充実を図るなど、「人々の雇用の実現とその継続を可能」（宮本 2008:27）にする制度体系を構築することで、社会保障の代替にしようとした。

だが、主に現役世代の生活を保障するこのような社会保障システムは、退職後の人々の生活を保障するわけではない。やがて、高齢者の貧困問題が顕在化するようになり、世論から「成長よりも福祉を」といった声が高まるようになる（宮本 2008）。そこで田中は、1973 年、老人医療費の無料化や厚生年金支給額の引き上げなど社会保障の充実を図り、その年、日本は「福祉元年」と呼ばれるようになった。

しかし、1970 年代半ば、第一次石油危機に伴う財政悪化により「福祉見直し」の気運が高まり始め、政府はふたたび社会保障支出の抑制を図るようになる。そして、高負担・高福祉を特徴とする北欧型福祉国家モデルを否定する日本独自の福祉国家、いわゆる「日本型福祉社会」の設立を目指すようになる。「日本型福祉社会」の特徴を簡単にまとめると、性別役割分業を前提とした家族の役割と大企業を中心とする企業福祉の役割を軸とする社会保障のあり方をいう（武川 2000, 大沢 2006）。1970 年代後半以降、日本ではこうした社会保障システムのもと、男性は一家の稼ぎ手として、女性は家族成員のケアの担い手として位置づけられ、育児や介護は家族の責任とされていった。

高齢者の居住政策はこの枠組みのもとで整備されていく。福祉政策では、厚生省（現厚生労働省）が『昭和 53 年度厚生白書』において三世代同居を「福祉における含み資産」と位置づけた。ここでは、「世代間の相互扶助」「生活技術の伝承」という点において、三世代同居は「家族機能に即してみれば大きな利点をもっている」とし、子世代との同居が高齢期の暮らし方として望ましいものであるとされた。もちろん、そこには親世代が要介護状態となった時、子世代が介護をするという前提があった。

この考えは住宅政策にも反映される。建設省（現国土交通省）もまた『昭和 53 年度建設白書』の中で、三世代同居は「家庭機能の安定」と高齢者の「生きがいと安心につながるものである」とし、「同居という、我が国のいわば『福祉における含み資産』とも言うべき制度を生かす」ため、「同居を可能にする住宅等の諸条件を整えることが必要である」と述べた。そして『昭和 55 年度建設白書』では「三世代居住等のための施策の推進」を掲げ、住宅政策の三本柱となる公営住宅・公団住宅・住宅金融公庫それぞれに三世代同居を可能とする住宅条件の整備を積極的に行うようになった。たとえば、公営住宅では子ども夫婦の住戸に隣接して独立した高齢者用住戸を設けるペア住宅や高齢者同居多家族向住宅の建設・供給、公団住宅では新規賃貸住宅募集の際、高齢者同居世帯に対する当選倍率優遇措置や高齢者を含む多家族向世帯対応の大型住宅建設の推進、住宅金融公庫では高齢者同居世帯の住宅建設・購入に対する低利貸付や二世帯住宅への割増貸付などが講じられた。

他方、介護が必要となっても家族からの介護が受けられない人たちに対しては、残余的措置として公的施設が提供された。厚生省は 65 歳以上で経済的に困窮している要介護者を対象に養護老人ホーム、経済状況に関係なく介護が必要となった高齢者を対象に特別養護老人ホームといった公的施設の整備を図った。だが周知の通り、これらの施設はその劣悪な環境や絶対的な数不足といった点から、高齢者の「終の住みか」と呼ぶにはほど遠いものがあった。

このように、1970 年代後半から 1980 年代半ばにかけての高齢者に対する居住政策は、専ら家族介護を

前提とする三世帯同居の推進にその特徴があったと言えよう。

## 2.2 第Ⅱ期：1980年代後半

### －「在宅暮らし」の条件整備と福祉政策と住宅政策の連携

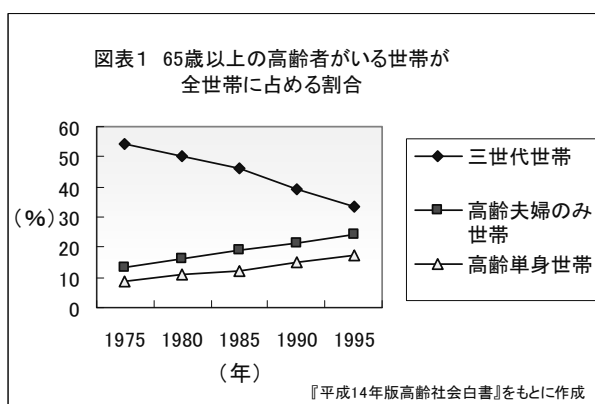
こうした家族介護を前提とした三世帯同居への誘導策は、1970年代後半以降、より一層強化されていった。たとえば、1979年には、従来の扶養関係のみを条件とした老人扶養控除とは異なる、老親との「同居」を条件とする税控除制度が認められるようになった。これは、老親の自宅介護の奨励を意味していた（宮本 2008:110）。

だが、こうした三世帯同居を推進する政府の方針に対し、実態は違う方向へと向かっていた。すなわち、高齢者の単身世帯および夫婦のみ世帯が増加していったのである。『平成14年版高齢社会白書』によると、1975年では三世帯同居世帯が全世帯の54.4%を占め、高齢者単身世帯は8.6%、高齢者夫婦のみ世帯は13.1%だったのが、1980年代半ば頃から、高齢者の単身世帯と夫婦のみ世帯が増加し始め、1985年には三

世帯同居世帯は45.9%と減少し、代わりに高齢者単身世帯が12.0%、高齢者夫婦のみ世帯が19.1%と増加していることが明らかとなった（図表1）。

こうした変化の背景には、高齢者自身の意識の変化が指摘できる。厚生労働省が行った『社会保障に関する意識等調査』によると、アンケートに回答した65歳以上の高齢者のうち、子どもとの同居について1983年では「同居したい」が66.3%だったのが、1992年には48.3%と減少しており、高齢者自身の同居志向が低下していったことがわかる（厚生労働省 2003）。つまり、健康なうち、あるいは夫婦2人もそろっているあいだは、高齢者自らが同居を避けようとする傾向が強くなったのである（上野 2005）。もちろん、こうした別居を可能とした背景には、年金制度の充実や健康な高齢者の増加といった要因も指摘できるだろう。

その一方で、この頃、老人病院での「社会的入院」の問題が世論を賑わせるようになった。社会的入院とは、高齢患者の治療が一段落して退院できる状況になっても、入院し続けている状態のことをいう。患者の多くは自宅に戻っても世話をする家族がないという理由で退院することが困難な状況にあった。1970年代半ば頃から、ベッドの低稼働に悩む病院が帰宅困難な高齢患者を引き受けるようになり、1980年代に入るとその数はより一層増えていった（伊東 1995）。こうした状況は、老人病院が公的施設の代替として機能していたとも言える。



このように、1970年代後半以降、三世同居が推し進められる一方で、1980年代半ば頃から高齢者の単身世帯や夫婦のみ世帯、さらには社会的入院の増加といった現象が顕在化するようになっていった。これらのことから、1980年代半ばにはすでに三世同居を国の政策として推進することが難しくなっていたと言える。

こうした事態をようやく認識した政府は、1980年代後半以降、介護の担い手の基盤を家族から家族成員以外による介護サービスに重心を移し、同居家族の有無に関わらず、介護が必要となっても自宅で暮らし続ける「在宅暮らし」を可能とする条件の整備を図り始めた。

1980年代後半、福祉政策では在宅介護サービスの充実に力点を置くようになる。1989年、厚生省は「高齢者保健福祉推進十カ年戦略(ゴールドプラン)」を制定、市町村が主体となって介護サービスの充実を図った。同プランでは、1999年度までに全国でホームヘルパー10万人、デイサービス1万ヶ所、ショートステイ5万床、在宅介護支援センター1万ヶ所の整備が目指された。

また建設省は1980年代後半以降、福祉政策との融合を図った施策をいくつか始める。その代表的なものに、1987年に制定された「シルバーハウジング制度」がある。これは、建設省と厚生省が連携して創設した制度で、住宅内のバリアフリー化と居住者の日常生活をサポートする生活援助員の派遣を行うものである。この制度は高齢者世帯が暮らす公営住宅や公団住宅の一部に適用された。またこの制度は、バリアフリー化といった住宅面は都道府県、生活援助員の派遣といった福祉面は市町村というように自治体が主体となって運営するという特徴を持つ。1980年代後半以降、国は自治体に対してこの制度を活用することを推奨していった。

福祉政策との融合を図った高齢者居住の施策はその他にもある。たとえば、建設省独自の施策となる「ケアハウス<sup>(1)</sup>」(1989年)や「シニアハビテーション事業計画策定費補助制度<sup>(2)</sup>」(1990年)である。しかし、これら2つの施策は福祉政策との連携が不十分であったため、結局のところあまり普及しなかった<sup>(3)</sup>(今井2010)。

このように、1980年代後半、政府は、同居家族の有無にかかわらず自宅で暮らし続ける「在宅暮らし」を高齢者居住政策として推進し始めた。またそれに伴い、福祉政策と住宅政策との融合を図った施策の展開が行われていくようになるのである。

### 2.3. 第Ⅲ期：1990年代初頭～1990年代後半

#### 一自治体独自の高齢者居住政策の展開と震災復興公営コレクティブ

##### 2.3.1. 自治体独自の高齢者居住政策の展開

ゴールドプランが制定された翌年の1990年、「福祉関係八法」が改正<sup>(4)</sup>された。これにより、高齢者と身体障害者の福祉サービスの提供に関する諸権限が市町村に全面的に移管されるとともに、都道府県と市町村に対して1994年までに「老人保健福祉計画」を策定することが義務づけられた。このような自治体を主体とする福祉サービス法制化の動きは、福祉行政の地方分権化を推進した(金子2005)。地方分権

とは、行政サービス提供業務にまつわる企画立案などの諸権限を中央省庁から自治体へと移譲し、自治体独自の行政サービス提供が可能になることをいう（西尾 2007）。

また、住宅政策においても 1990 年代に入ると、都市部を中心に独自の住宅政策を展開する自治体がいくつか現れ始めた<sup>(5)</sup>。たとえば東京都世田谷区では、1990 年に「世田谷区住宅条例」が制定され、高齢者専用アパートの借り上げ方式の拡充など、高齢者に力点を置いた住宅政策が取り組まれた。そこには 1980 年代後半の地価高騰により民営借家の家賃が上昇したことで、高齢者の居住継続が困難になるという、世田谷区独自の問題を抱えていたことが背景にある（本間 1992:23）。

そもそも、それまでの住宅政策は国から自治体へのトップダウン式で展開されてきた。1966 年に制定された「住宅建設計画法<sup>(6)</sup>」によって、都道府県は住宅政策の指針となる『都道府県住宅建設五箇年計画』の策定が義務づけられた。しかしこの計画書は、国が策定する『住宅建設五箇年計画』が閣議決定されたあと、それを基に建設大臣が『地方住宅建設五箇年計画』を策定、さらにそれを基に都道府県が策定するという流れのもとで作られたもので、国の計画書の焼き直しに過ぎなかった。しかも、その主な内容は「量」を重視した、いわゆる公営住宅の建設戸数の目標を設定したもので、地域の特性に配慮するというものではなかった（本間 1992:9）。

世田谷区の実践は、その後、東京都の一連の動きに影響を及ぼした（小林 1996）。1990 年、東京都住宅政策懇談会<sup>(7)</sup> は報告書『生活の豊かさを実感できる住まいをめざして』を作成したが、これは世田谷区の実践に影響を受けて作ったものである。この報告書において重要なことは「地域の特性に応じた住宅政策を体系的・総合的に推進するためには、その基本となる計画の存在が不可欠である」とし、自治体独自の住宅建設計画書となる『住宅マスタープラン』の策定とその策定主体は都および区市町村であることを求めた点である（本間 1992）。また同じ 1990 年には東京都の強い要請によって「大都市における住宅及び住宅地の供給の措置に関する特別措置法」（1975 年制定）が改正<sup>(8)</sup>された。この改正の重要な点は、『住宅マスタープラン』の原型ともいえる住宅建設計画書の策定が大都市圏の関連都府県に義務づけられたことである（小林 1996）。

そして、1994 年、建設省は都道府県と市区町村それぞれに対し、地域の特性に配慮した『住宅マスタープラン』の策定を促す通達を行った<sup>(9)</sup>。これは上述した自治体や国の動きとも連動している（小林 1996）。『住宅マスタープラン』の策定にあたっては、各自治体の住宅事情や住宅政策上の課題を整理するとともに、今後の取組みに関して 11 のテーマ<sup>(10)</sup> からいくつか取り上げることが求められ（石原 1996）、その策定費用については補助金が交付された。その後 1995 年から 1996 年にかけて、全国の自治体では住宅マスタープランの策定が相次いで行われていった。その中で、都市部または地方に関わらず、多くの自治体では「高齢化の進展」が住宅政策の課題として位置づけられ、「長寿社会に対応」した施策の展開が目標として掲げられていくようになった（澤木 1996）。その後、施策の具体化にあたっては、シルバーハウジングを活用して事業化を図る自治体が増え始め、その数は 1994 年度末で 82 団地だったのが、1996 年度末には 172 団地、1998 年度末には 342 団地にものぼった（建設省 1996, 1997, 1999）。

### 2.3.2 高齢者居住のモデルとしての震災復興公営コレクティブ

『住宅マスタープラン』策定の通達が行われた翌年の1995年1月、阪神・淡路大震災が起きた。甚大な住宅被害をもたらしたこの震災では、多くの高齢者が仮設住宅での生活を余儀なくされた。やがて、仮設住宅では死後しばらく経ってから発見される「孤独死」が中高年層を中心に増え始め、兵庫県と神戸市両自治体にとって、孤独死への対応は喫緊の課題となった（石東 2000, 稲見 2009）。

その後、震災復興が進むなか、兵庫県と神戸市は高齢者の「孤独感や老後生活の不安の解消を図ることを目的」（兵庫県都市住宅部住宅建設課 1996）として、主に被災高齢者を対象に仮設住宅の受け皿住宅となる災害復興公営住宅の一部にコレクティブの考えを取り入れた「震災復興公営コレクティブ」の事業化を図る。1997年から1999年にかけて、兵庫県営7住宅、神戸市営2住宅、尼崎市営1住宅が相次いで建てられた。これまでに前例のないこの試みを事業化に踏み切らせた背景には、コレクティブを推進する専門家の強い働きかけがあった（石東 2000, 稲見 2009）。

震災復興公営コレクティブには次のような特徴がある。1つは、シルバーハウジング制度の適用である。公営住宅に適用可能なこの制度は、安否確認や家事援助など、高齢者の日常生活をサポートする生活援助員の配置といった点で、高齢者の居住継続を支える欠かせない制度である。とりわけ、高齢者同士がともに暮らすことを目指した震災復興公営コレクティブでは、年齢を重ねたときに互いの存在が負担とならないためにも、この制度は不可欠なものとなった。もう1つは暮らし方である。震災復興コレクティブでは、個々の住戸とは別に「ふれあい空間」や「協同室」と呼ばれる共有空間が住宅内（あるいは住宅の隣）に設置された。共有空間には台所や食堂、居間などが備わっている。そこでは、居住者たちが話し合いに基づいて食事会や茶話会などを自主的に開き、互いに交流を持ちながら共同生活を送ることが目指された。こうした特徴を持つ震災復興公営コレクティブは、日本の公営住宅史上初めての試みであったため、建設段階から全国の自治体職員のあいだで関心を集め、見学に来る職員が相次いだ。

これらをふまえ、1990年代の高齢者居住政策を整理すると、以下のようになる。まず1990年代初頭、自治体が独自に高齢者居住政策を展開する動きが見え始め、自治体の多くはシルバーハウジング制度を活用した事業を展開していくようになる。そして1990年代半ばに阪神・淡路大震災の復興過程で事業化された震災復興コレクティブが、高齢者居住の新たなモデルとして自治体関係者のあいだで受容されていった、と概括することができるだろう。

## 3. 2000年代初頭の自治体による公営コレクティブハウジングの事業化

ここまで、1970年代後半から1990年代後半までの高齢者居住政策の歴史についてみてきたが、ここで改めてその流れを整理する。まず1970年代後半から1980年代半ばの第Ⅰ期では、家族介護を前提とする三世同居の推進に高齢者居住政策の特徴があった。しかし、1980年代半ば頃から家族介護を推し進めることに限界が見え始め、1980年代後半の第Ⅱ期になると、政府は同居家族の有無に関係なく、介護が必要



となっても自宅で暮らし続けることができる「在宅暮らし」を可能とする条件の整備を図るようになる。これに伴い、福祉政策と住宅政策での連携が強調されていく。その後もこの流れは続いていくが、1990年代初頭から1990年代後半の第Ⅲ期では、高齢者居住政策に関して自治体が独自に政策立案を行う動きが見え始めた。また1990年代半ばには、阪神・淡路大震災を契機に震災復興公営コレクティブが兵庫県と神戸市によって相次いで事業化され、自治体職員のあいだで関心を集めるようになる。このように、第Ⅰ期から第Ⅱ期への移行、第Ⅱ期から第Ⅲ期への移行はそれぞれ連続性を持ちながら展開されていったことがうかがえる。

では、第Ⅰ期から第Ⅲ期までの高齢者居住政策の歴史が2000年代初頭に事業化された公営コレクティブにとってどのような意味を持ったのだろうか。公営コレクティブの成立を考える上でとくに重要となるのは、第Ⅱ期と第Ⅲ期である。まず第Ⅱ期では、福祉政策と住宅政策との連携が唱えられたことで、シルバーハウジング制度が創設された。自治体が主体となって運営するこの制度は、1980年代後半以降、高齢者居住政策の柱として国から自治体に奨励されていった。そして第Ⅲ期では、国は自治体の住宅政策において『住宅マスタープラン』の策定を求めた。それに伴い、自治体は独自の高齢者居住政策を展開していくことが可能となっていく。この2つの流れを受け、1990年代半ば以降、多くの自治体はシルバーハウジング制度を活用して独自の高齢者居住政策を展開していくようになる。

ただし、ここで重要なことは、1990年代半ば以降、自治体がシルバーハウジング制度を活用して独自の高齢者居住政策に取り組みようとした時、そのモデルとして震災復興公営コレクティブが存在していたことである。自治体が高齢者居住政策を具体化していくにあたっては、多様な選択肢が考えられたであろう。しかし、震災復興公営コレクティブは、これまでにない新しい高齢者居住のあり方として行政関係者のあいだで注目を集めたがゆえ、ひとつのモデルとして機能したと考えられる。このように、2000年代初頭、高齢者居住として自治体による公営コレクティブが成立したのは、第Ⅰ期から第Ⅲ期までの流れがあったからこそ可能となったと言える。

このような背景のもとで取り組まれた公営コレクティブの一例が、長崎県営「本原すこやか住宅」である。1996年、長崎県は『長崎県住宅マスタープラン』を策定し、その中で「高齢者等に係る住宅施策」の展開を今後の方向性として示した。というのも、当時、長崎県では単身高齢者や高齢者夫婦のみ世帯の増加に伴い、高齢者の孤立や福祉サービスとの連携といった問題が浮上し、県はその対応に迫られていたからである（長崎県1999）。そして県は施策の具体化を図るため、当時、高齢者の新しい暮らし方として注目を集めていた震災復興公営コレクティブの調査研究を行い、1997年、その研究成果を『長崎県すこやか住宅推進計画』としてまとめた。1998年4月にはシルバーハウジングの整備を推し進めていた長崎市と連携を行い、同計画書について本格的な検討会を始めた。1999年1月には予算要求が通り、1999年12月「本原すこやか住宅シルバーハウジング・プロジェクト」がとりまとめられる。2000年3月から住宅の工事に着工し、2001年2月「居住者の交流増進、入居高齢者等の精神的自立・集団的自立」を目指した本原すこやか住宅が完成した（長崎県1999:24, 左海2006）。同住宅は、震災復興公営コレクティブ同様、シルバーハウジング制度を適用し、個別の住戸とは別に居住者たちが食事などの日常生活の一部を共同で行うための

「語らいいリビング」や「ふれあいキッチン」を備えた共有空間を住宅内に設けた。共有空間では、「入居高齢者の交流」や「良好なコミュニティ」形成を促進し、「孤独感、独居感解消」のため、居住者たちが食事会や茶話会といった活動を自主的に開催することが目指された（長崎県 1999）。

#### 4. 終わりに

以上、本稿では1970年代後半から1990年代後半までの高齢者居住政策を3期に分け、各時期がどのようにつながっていったのかを整理した上で、それぞれの時期が2000年代初頭に相次いで事業化された公営コレクティブにとってどのような意味を持ったのか考察してきた。第Ⅰ期から第Ⅱ期、第Ⅱ期から第Ⅲ期へと高齢者居住政策にまつわる諸制度が変化していくなか、震災復興公営コレクティブが新しい高齢者居住のモデルとして登場したことが2000年代初頭という時期に公営コレクティブが自治体によって相次いで事業化されたことへと結びついていったと考えられる。

では、コレクティブという暮らし方が高齢者居住政策の選択肢として加わったことは、政策上どのような意味をもったのだろうか。第Ⅰ期で推進された三世帯同居では、高齢者は生計や家事など生活にまつわることは子どもや孫と協力しながら暮らしていくことが想定された。高齢者は健康なうちは家事や孫の世話を手伝い、自らの身体が不自由になったときは子どもや孫に身の回りの世話を手伝ってもらおうという暮らし方である。一方、施設や病院では介護は全面的に外部のサービスに委ねられ、高齢者自身は療養生活を送ることが前提にあった。第Ⅱ期の高齢者居住政策では「在宅暮らし」にその重心が置かれるようになった。この政策の対象となったのは高齢者単身世帯と夫婦のみ世帯である。三世帯同居と比べ、これらの世帯では高齢者の個別性が尊重され、家族の規模は縮小した。介護が必要となると外部のサービスを一部利用しながら、その他生活全般に関しては1人で担うか、あるいは配偶者と担うかといった暮らし方が設計された。そして第Ⅲ期で高齢者居住政策の新たな選択肢として加わったコレクティブという暮らし方では、第Ⅱ期の個別性を尊重した暮らしを維持しつつ、高齢者が近隣住民たちとの話し合いに基づき、共有空間を利用して生活の一部を共同で担い、互いに交流を持ちながら暮らす共同生活が想定された。

このようなコレクティブという暮らし方が高齢者居住政策の選択肢の1つとして加わったことは、高齢者居住政策にとって重要な意義があったといえる。というのも、高齢者自身に自らの暮らしを考え、家族以外の他の居住者や近隣住民との共同生活を選択することを可能にさせたからである。これは第Ⅰ期や第Ⅱ期の政策では、十分に想定されていない居住のあり方でもあった。

ただし、本稿では、個々の公営コレクティブの事例を取り上げて、その内容や成果を考察するまでには至っていない。政策としての公営コレクティブは現在も進行中の政策であり、その評価については、今後、時間をかけ検証していくことが必要となる。それらの作業を経て、公営コレクティブの持つ意義はより一層明らかになっていくだろう。

### <脚注>

- (1) ケアハウスとは、建設省がゴールドプランの対象施設として整備した住宅で、住宅内のバリアフリー化と食事や入浴サービスの付加を特徴としていた。
- (2) シニアハビテーション事業計画策定費補助制度とは、建設省が創設した制度で、公団や公社といった公的機関（1995年からは民間業者も対象に加わる）による高齢者住宅の供給に対して財政的支援を行うものであった。
- (3) ケアハウスの場合、自立した高齢者を対象としていたため、介護サービスが付いていなかったことや、運営面での補助金が少なかったため社会福祉法人等が単独で経営することが難しかったことが影響した。また、シニアハビテーション事業計画策定費補助制度の場合、「住宅バリアフリー認定」といった住宅面への支援が中心で、食事や介護については外部の業者と提携するか、公的サービスを利用するしかなかったため、介護が必要となった時の対応に不十分な点があり、2008年に終了した（今井 2010）。
- (4) この改正によって、従来の福祉六法（児童福祉法、身体障害者福祉法、生活保護法、精神薄弱者福祉法〔現、知的障害者福祉法〕、老人福祉法、母子及び寡婦福祉法）から生活保護法を除いた五法に、社会福祉事業法（現、社会福祉法）、老人保健法、社会福祉・医療事業団法（現、独立行政法人福祉医療機構法）の三法が加えられた（金子 2005）。
- (5) それ以前にも、1983年から「HOPE計画（地域住宅計画）」や「地域高齢者住宅計画」など地方都市に重点をおく住宅計画が存在していたが、『住宅マスタープラン』策定の通達に直接関連しているものとして世田谷区の事例を取り上げた。
- (6) この法律は、2006年の「住生活基本法」の制定により廃止となった。
- (7) 1988年、東京都知事の諮問機関として発足（本間 1992:69）。
- (8) この改正では、3大都市圏の住宅・宅地の供給拡大が目指され、国がその供給方針を示すとともに、関係都府県が供給計画を定め、10年間でその目標を達成することが求められた（本間 1992:16）。
- (9) 『住宅マスタープラン』は、注6で記した「HOPE計画」や「地域高齢者住宅計画」など一連の地方の住宅計画を囲い込むものとなった（石原 1996）。
- (10) 11項目は次の通り。①大都市地域における住宅供給促進に関する事項、②特定優良賃貸住宅等の供給促進に係る事項、③良好な住宅供給促進のための段階的な住宅建設等の誘導に係る事項、④地方住宅供給公社等が建設する優良な分譲住宅等の供給に係る事項、⑤地方定住促進に資する住宅供給に係る事項、⑥生涯学習むらの整備に資する住宅供給に係る事項、⑦地域の住文化等に係る住宅供給に係る事項（HOPE計画）、⑧多雪地域に係る住宅供給に係る事項（克雪住宅計画）、⑨高齢者等に係る住宅供給に係る事項（地域高齢者住宅計画）、⑩公営住宅の管理に係る事項、⑪住宅の情報化の推進に係る事項（石原 1996）。

### <参考文献>

### <行政資料>

- 兵庫県都市住宅部住宅建設課，1996，『ひょうご復興コレクティブハウジング調査研究報告書』。
- 建設省，1978，『昭和53年度建設白書』。
- 建設省，1980，『昭和55年度建設白書』。
- 建設省，1996，『平成8年度建設白書』。
- 建設省，1997，『平成9年度建設白書』。
- 建設省，1999，『平成11年度建設白書』。
- 厚生省，1978，『昭和53年度厚生白書』。

- 厚生省, 1991, 『平成3年度厚生白書』.
- 厚生省, 2000, 『平成12年度厚生白書』.
- 厚生労働省, 2003, 『平成15年版厚生労働白書』.
- 内閣府, 2002, 『平成14年版高齢社会白書』.
- 長崎県, 1999, 『本原すこやか住宅シルバーハウジング・プロジェクト事業計画書』.

### <文献>

- 本間義人, 1992, 『自治体住宅政策の検討』日本経済評論社.
- 今井一夫, 2010, 『シニア居住の系譜とその未来』鹿島出版会.
- 稲見直子, 2009, 「高齢者によるコレクティブハウジングの可能性——ひょうご復興コレクティブハウジングの事例から」『ソシオロジ』社会学研究会, 第164号 pp21-37.
- 石原賢一, 1996, 「住宅マスタープランの策定状況について」『住宅』日本住宅協会 45巻12号 pp13-17.
- 石東直子+コレクティブ応援団, 2000, 『コレクティブハウジングただいま奮闘中』学芸出版社.
- 伊東眞理子, 1995, 「第5章 高齢者の居住政策」内海洋一編著『高齢者社会政策——老後のしあわせを保障するために』ミネルヴァ書房.
- 金子光一, 2005, 『社会福祉のあゆみ——社会福祉思想の軌跡』有斐閣アルマ.
- 小林重敬, 1996, 「住宅マスタープランの成立経緯と現段階での位置づけ」『住宅』日本住宅協会 45巻12号 pp2-6.
- 小谷部育子編著, 2004, 『コレクティブハウジングで暮らそう——成熟社会のライフスタイルと住まいの選択』丸善株式会社.
- 宮本太郎, 2008, 『福祉政治——日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣.
- 西尾勝, 2007, 『地方分権改革』東京大学出版会.
- 大沢真理, 2006, 『男女共同参画社会をつくる』日本放送出版協会.
- 左海冬彦, 2006, 「長崎県営住宅におけるコレクティブハウジング建設の試み」『住宅』日本住宅協会 55巻2号 pp41-50.
- 澤木俊岡, 1996, 「住宅マスタープランの計画内容と策定方法」『住宅』日本住宅協会 45巻12号 pp7-12.
- 武川正吾, 1999, 『福祉社会の社会政策——続・福祉国家と市民社会』法律文化社.
- 上野千鶴子, 2005, 『老いる準備——介護することとされること』学陽書房.

## The History of “Dwelling” Policy for the Elderly in Japan and the Public Collective Housing Scheme by Local Governments

Naoko INAMI

### **Abstract:**

This paper presents the background of the policies which directed the public collective housing scheme by local governments in the early 2000s, and examines the significance of collective housing for the “dwelling” policies for the elderly.

I divide these policies from the late 1970s to the late 1990s into three phases, taking their background into consideration, and examine how these phases influenced the public collective housing scheme.

In conclusion, the second and third phases were especially important in the public collective housing scheme. In the second phase, the government recommended that local governments use the “Silver Housing” system. In the third phase, the local governments began to be able to plan their own “dwelling” policies for the elderly. Also, at the same time, Reconstruction Collective Housing was built by local governments and gained the attention of local officials as a new model for the “dwelling” style for the elderly. This led to the public collective housing scheme by local governments in the early 2000s.

It seems that it was significant for the “dwelling” policies for the elderly to add living styles such as collective housing as an option, since it enables the elderly to think about their own life and to choose to live with their neighbors or people who are not a member of their family.

**Key Words :** the elderly, “dwelling”, local governments, public collective housing, housing policy